



Vertus et limites de la taxe professionnelle unique pour la conduite du développement économique local : le cas du Grand Lyon

Rachel Linossier

► To cite this version:

Rachel Linossier. Vertus et limites de la taxe professionnelle unique pour la conduite du développement économique local : le cas du Grand Lyon. Plan Urbanisme Construction Architecture/PUCA. Intercommunalité : politique et territoire, La documentation Française, pp.179-198, 2009. halshs-00380636

HAL Id: halshs-00380636

<https://shs.hal.science/halshs-00380636>

Submitted on 4 May 2009

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vertus et limites de la Taxe Professionnelle Unique pour la conduite du développement économique local : le cas du Grand Lyon

Rachel LINOSSIER

Maître de Conférences

Université Pierre Mendès France Grenoble 2

UMR CNRS Politiques publiques, Action politique, Territoires (PACTE)

Introduction

La Communauté urbaine de Lyon (COURLY) a été créée en 1969 par l'Etat, afin d'accompagner la mise en œuvre de la politique des métropoles d'équilibres de la DATAR dans l'agglomération lyonnaise. L'EPCI constitue alors une solution institutionnelle, politique et résolument autoritaire à l'épineux problème de l'implication – sous contrôle – du niveau local dans la modernisation du pays, le territoire local étant alors considéré par la technocratie étatique comme un simple support des politiques publiques, sans réelle capacité d'intervention (Estèbe, 2003).

Cette création représente l'acte de naissance d'un véritable pouvoir supra-communal à l'échelle de l'agglomération lyonnaise, la COURLY déplaçant le pouvoir local du niveau municipal au niveau communautaire (Poche, Liochon, 1978). Elle obéit également à une logique d'intégration de la planification locale et des initiatives de développement du territoire dans la logique nationale (Veltz, 1978) : ainsi organisé, l'échelon local intercommunal constitue alors un relais nécessaire et plus efficace que les communes pour l'application des politiques de l'Etat, par le biais de la planification urbaine (documents d'urbanisme) ou par le biais opérationnel de l'aménagement de surfaces d'activités (zones industrielles, bureaux). La nouvelle institution concrétise ainsi la pertinence d'une gestion de l'aménagement urbain – et en l'occurrence du volet spatial de la politique économique –, conduite à l'échelle d'un territoire certes relativement restreint spatialement au regard des enjeux de la grande métropole d'équilibre tripolaire (Lyon – Saint Etienne – Grenoble), mais politiquement intégré autour de Lyon. Dès l'origine, la vocation de la Communauté urbaine de Lyon est donc de favoriser l'encadrement politique et technique de l'aménagement du territoire et du développement économique dans l'agglomération lyonnaise, en permettant le dépassement de la fragmentation communale.

Cependant, elle n'est pas dotée de la compétence d'intervention économique lors de sa création, seulement de compétences techniques de gestion de l'aménagement, de l'urbanisme et des services publics en réseau. Jusqu'à la Décentralisation, l'Etat garde la mainmise sur le domaine réservé du développement économique. Il privilégie l'implication des organismes patronaux sur lesquels il exerce un certain contrôle – la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon (CCIL) du fait de la tutelle financière, le Groupement Interprofessionnel Lyonnais¹ via les grands groupes nationalisés –, au détriment d'une prise de pouvoir éventuelle des notables et responsables politiques locaux dans la conduite des interventions économiques dans l'agglomération. Il déploie aussi sa propre expertise territoriale, limitant durablement l'implication des élus locaux dans la gestion des affaires économiques (Bardet, Jouve, 1999), du moins à l'échelle intercommunale.

La COURLY commence à agir dans le domaine du développement économique dès la fin des années 1980. Elle est confortée dans cette démarche par la loi d'Administration Territoriale de la République (ATR) de 1992, mais il faut attendre la mise en application de la loi Chevènement dans les années 2000 pour voir émerger une véritable politique de développement économique communautaire se déclinant en un programme global d'actions en faveur des entreprises et s'appuyant sur une forme inédite de gouvernance économique

¹ Représentation locale du CNPF puis du MEDEF.

du territoire pilotée par la structure intercommunale. L'adoption de la Taxe Professionnelle Unique (TPU) d'agglomération en 2003 change en effet la donne en matière de gestion intercommunale du développement économique, en légitimant le volontarisme politique communautaire et en modifiant les relations entre les communes et le niveau intercommunal dans ce domaine d'intervention publique. La période récente correspond ainsi à une phase de consolidation de l'implication des services économiques intercommunaux lyonnais dans la régulation économique territoriale, qui élargissent leur spectre d'actions sur les plans stratégique et territorial. La prise de leadership de l'intercommunalité au sein du système d'acteurs local s'organise à travers un nouveau découpage du territoire communautaire, permettant la territorialisation et le renforcement du partenariat dans la conduite de la politique économique. Cependant, la reconnaissance de la pertinence de l'échelle intercommunale pour gérer le développement économique territorial ne change pas fondamentalement le type de politique économique mise en œuvre, mais laisse apparaître certaines limites à la prise en charge de la poursuite de l'intérêt économique des entreprises par l'intercommunalité.

1- Naissance et développements de l'intervention économique communautaire

1-1 Volontarisme et auto-saisine communautaires dans le champ économique

Depuis le début des années 1980, la nécessité de l'interventionnisme économique fait consensus sur la scène politique locale, malgré les clivages idéologiques traditionnels entre la Droite et la Gauche françaises concernant la gestion publique des questions économiques (Barge et alii, 1983). Cette convergence politique se reflète logiquement dans les plans de mandat des présidents successifs de la COURLY, qui placent systématiquement la politique économique en première position. L'intégration relativement confuse et mouvante des questions économiques au sein de l'organigramme communautaire durant la décennie 1980 reflète cependant la difficulté politique, méthodologique et technique de définir un positionnement et un mode d'organisation interne approprié pour la prise en compte de l'enjeu économique par la COURLY, en l'absence de compétence officiellement reconnue en la matière (Linossier, 2006a). Le niveau intercommunal reste ainsi très dépendant de l'action municipale et des initiatives déployées par les organismes de représentation des intérêts des entreprises (via la CCIL et l'ADERLY2 essentiellement), et donc très limité dans ses possibilités de saisine des problèmes de développement économique. Seules les opérations d'urbanisme lancées dans l'agglomération, dont une partie concerne les activités économiques (Technopôle de Gerland, reconversion de l'ancien site du palais de la Foire³), permettent à la COURLY d'agir de façon très indirecte dans le domaine de l'économie et d'exercer une fonction d'accompagnement du développement économique territorial, à travers ses responsabilités en matière de planification urbaine et territoriale, d'aménagement de l'espace et d'urbanisme opérationnel.

Entre interventionnisme volontaire, « *prestige et laisser-faire* » (Biarez, Kukawka, 1986), les responsables municipaux et communautaires lyonnais tentent alors de concilier les diverses opinions concernant la légitimité et la capacité de la puissance publique locale à interférer dans les affaires économiques. Si les ambitions de développement et de rayonnement économique de la métropole sont encore principalement portées par la municipalité lyonnaise, c'est-à-dire en dehors de l'arène politique directe de la COURLY, il existe cependant une étroite imbrication politique et institutionnelle entre la Ville de Lyon et la COURLY par le biais des élus, qui explique et compense en partie l'absence de politique

² Association pour le développement économique de la région lyonnaise, créée par la Communauté urbaine, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon et le Groupement Interprofessionnel Lyonnais en 1974 à l'initiative des organismes patronaux, hébergée et gérée par la CCIL (voir Linossier, 2006).

³ Quai Achille Lignon, Cité Internationale.

économique communautaire. Les élus lyonnais sont nombreux au sein du conseil communautaire grâce au cumul des mandats, les principaux adjoints municipaux lyonnais, en charge de l'urbanisme et du développement économique notamment (J. Moulinier et M. Noir), occupant les mêmes fonctions au sein de l'appareil politique communautaire en qualité de vice-présidents. Cette imbrication est d'ailleurs une constante dans le fonctionnement politique local depuis quarante ans : le maire de Lyon est systématiquement le Président de la Communauté Urbaine et ses principaux adjoints sont aussi très souvent des vice-présidents chargés de dossiers stratégiques au niveau communautaire. Avant les années 1990, les leaders de la majorité lyonnaise, du fait de leur double appartenance, tendent ainsi à confondre les rôles respectifs de la municipalité et de l'établissement intercommunal dans l'énonciation et la conduite de l'interventionnisme économique.

M. Noir, adjoint municipal et vice-président communautaire chargé des affaires économiques de 1983 à 1989 puis maire de Lyon et Président de la COURLY de 1989 à 1995, contribue à faire exister ce lien politique entre la ville centre et l'intercommunalité sur les questions économiques. Il utilise sa fonction au sein de l'appareil communal pour mettre en place une offensive politique d'agglomération dans le champ économique, en axant la politique économique municipale lyonnaise autour de cinq objectifs de développement très ambitieux publiés dans le « *Livre Blanc de l'économie lyonnaise* », qui dépassent largement les limites territoriales et fonctionnelles de la ville centre : « *affirmer le rôle de Lyon en tant que métropole internationale [notoriété, image] ; développer sa position de capitale d'une région européenne [centre de décision, services de haut niveau] ; faire de Lyon un pôle d'activités industrielles à haut niveau technologique [biotechnologies, électronique, robotique, nucléaire, matériaux nouveaux, chimie fine, parachimie et pharmacie] ; favoriser la création et l'émergence d'entreprises nouvelles [emplois] ; conserver à la ville un équilibre et un aspect humain [cadre de vie]* » (Noir, 1984). Cette véritable plate forme programmatique pour une politique économique d'agglomération lui sert aussi accessoirement d'argument de campagne et de plan de mandat, une fois renforcée et complétée par les grandes orientations stratégiques du schéma directeur Lyon 2010 (SEPAL, 1992).

Le mandat de M. Noir correspond ainsi à l'avènement de la Communauté urbaine comme pilote de la politique de développement économique lyonnaise. Le jeune maire entrepreneur s'empare de l'objectif de rayonnement métropolitain et d'internationalisation de l'économie lyonnaise auparavant traditionnellement porté par les organismes de représentations des intérêts économiques, en s'entourant de conseillers issus ou proches des milieux d'affaires lyonnais. A l'aide d'un groupe restreint de vice-présidents communautaires (le G9), il court-circuite le fonctionnement des commissions pour formuler et mettre en application une approche résolument stratégique de la politique urbaine, et ainsi poser les fondements d'une véritable politique économique d'agglomération (Bardet, Jouve, 1999 ; Guéranger, Jouve, 2004). Le changement d'appellation de la COURLY, qui devient le Grand Lyon en 1990, traduit bien le virage offensif pris par le niveau intercommunal dans la conduite des politiques urbaines.

L'accueil des entreprises, la promotion territoriale, le développement de l'argument technopolitain à travers le Plan Technopole et l'internationalisation de l'économie lyonnaise ont longtemps été assurés par l'ADERLY, structure partenariale qui constitue l'organisme principal de mise en œuvre des interventions économiques dans l'agglomération avant les années 1990 (Linossier, 2006a). Celle-ci se trouve progressivement concurrencée par la Mission Développement Economique du Grand Lyon (MDE), créée dans le cadre de la réorganisation stratégique des services communautaires en 1990. Sous couvert d'une approche globale et intégrée du développement urbain, les services communautaires s'immiscent dans le champ de l'aide aux entreprises, à travers la construction d'une expertise de plus en plus complète en matière d'offre de sites d'accueil pour les activités économiques.

1-2 Officialisation et limites de l'interventionnisme communautaire

En 1992, l'engagement communautaire dans la gestion des affaires économiques locales est conforté par la loi ATR, qui ouvre de nouvelles perspectives d'intervention économique pour le Grand Lyon en attribuant la compétence de développement économique aux structures intercommunales. Bien qu'officialisant des pratiques développées en auto saisine et à la limite de la légalité, elle n'est toutefois pas immédiatement suivie par une délibération du Conseil communautaire lyonnais actant la reconnaissance de la compétence économique du Grand Lyon. La loi ATR permet cependant aux responsables communautaires de créer la Société de Développement Economique de la Région Lyonnaise (SODERLY)⁴ et la Direction des Affaires Economiques et Internationales (DAEI). Si l'existence de la SODERLY est rapidement remise en question du fait de l'absence d'officialisation de la compétence économique par le Conseil communautaire⁵, la DAEI connaît en revanche un développement très important de ses missions et prérogatives d'action.

Tantôt complémentaire ou concurrente de l'ADERLY et de la MDE (qu'elle finit par absorber en 1999), la DAEI évolue d'une mission initiale de définition stratégique de la politique économique de l'agglomération à une approche globale du développement économique intégrant la logique de filières, l'argument technopolitain, la gestion de l'offre d'accueil, les relations avec les entreprises, le marketing territorial, la veille et l'aide à la décision, etc. Elle compte ainsi moins de 10 personnes jusqu'à 1998, plus d'une vingtaine de personnes en 1999, 27 en 2000, et près de 40 depuis fin 2003, regroupant désormais l'ensemble des services communautaires en charge des questions économiques. Face à la montée en puissance de la DAEI qui s'empare notamment de la gestion du Plan Technopole, l'ADERLY se trouve reléguée à la gestion des actions de promotion et de prospection à l'international.

Toutefois, le volontarisme communautaire dans le champ de l'économie, s'il est conforté par la loi ATR, s'accompagne aussi d'hésitations quant à la nature des actions et aux dispositifs de mise en œuvre afférents, qu'ils soient internes au Grand Lyon ou partagés avec les communes de l'agglomération. La DAEI connaît en effet de nombreuses réorganisations, traduisant la difficulté de concilier la prise en charge par un même service d'actions à dimension plutôt stratégique et immatérielle (veille et prospective économiques, études de positionnement, marketing territorial, logique de filières et de pôles de compétences, argument technopolitain et soutien à l'innovation, évaluation et aide à la décision, etc.) et d'actions plus concrètes et matérielles, ancrées physiquement dans le territoire local et qui renvoient donc de façon plus « naturelle » aux compétences traditionnelles de l'intercommunalité (aménagement et gestion de l'offre de surfaces d'activités pour les entreprises, animation territoriale, prise en compte des besoins des entreprises en matière d'équipements, d'urbanisme et de signalétique, etc.). La difficulté de choix entre une approche centralisée et une approche décentralisée, voire territorialisée du développement économique est également prégnante. Elle renvoie à la fois à la nécessité pour les techniciens du Grand Lyon de se rapprocher des entreprises au quotidien, et à l'enjeu plus politique d'occupation du terrain au niveau local, face aux services économiques municipaux et de la CCIL – cette dernière déployant progressivement son réseau d'antennes locales sur le territoire intercommunal à partir de 1990.

En première ligne pour gérer les manifestations territoriales de la crise économique – désindustrialisation, fermetures d'usines, nécessité d'une reconversion économique par le développement tertiaire et technopolitain –, les communes de l'agglomération ont également développé leurs propres services économiques et mis en œuvre des interventions depuis la Décentralisation, en ordre dispersé et de façon souvent plus réactive que stratégique. Elles concurrencent, doublent ou masquent parfois les initiatives communautaires de la MDE puis

⁴ Société anonyme d'économie mixte locale (SAEML) chargée du portage foncier et immobilier des implantations d'établissements ou d'entreprises jugées stratégiques pour le développement économique de l'agglomération lyonnaise, comme Euronews et l'Institut Pasteur.

⁵ Les statuts de la SODERLY stipulent qu'elle ne peut intervenir que sur les champs de compétences avérés des collectivités actionnaires : faute de pouvoir remplir sa mission, la SAEML est dissoute en 1997.

de la DAEI. Les municipalités sont particulièrement actives en matière d'animation et de promotion économique locale, de soutien aux projets de création ou de développement d'entreprises, de gestion du marché immobilier d'entreprises et des zones d'activités, de commerce de proximité et d'artisanat. Les élus municipaux sont également jaloux des relations souvent étroites et directes qu'ils entretiennent avec les chefs d'entreprise et le tissu économique local.

La volonté des responsables politiques du Grand Lyon et des techniciens de la DAEI d'asseoir une action de plus en plus globale et transversale en matière économique se heurte ainsi à la fin des années 1990 à un problème de légitimité institutionnelle face aux services économiques des communes et aux élus municipaux. La compétence de développement économique conférée au Grand Lyon par la loi ATR n'ayant pas été actée par un vote officiel du conseil communautaire en 1992, les interventions communautaires sont conduites dans une situation de flou, voire de vide juridique qui fragilise le positionnement de l'intercommunalité dans le champ de l'économie.

2- Vertus politiques et organisationnelles de la TPU pour le Grand Lyon

2-1 Un remède à la concurrence intracommunautaire

L'injonction à adopter la TPU dans les communautés urbaines existantes, promulguée par la loi de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, apporte une nouvelle légitimité politique et institutionnelle au niveau intercommunal pour prendre en charge le développement économique de l'agglomération. Elle enclenche un processus de remise à plat des compétences réelles ou supposées du Grand Lyon dans le champ économique, et impose une réorganisation en profondeur du système de mise en œuvre de la politique économique dans l'agglomération. Cette disposition présente ainsi l'avantage, outre de bonifier la Dotation Globale de Fonctionnement allouée par l'Etat confortant un peu plus la puissance financière du Grand Lyon, de mettre un terme aux effets de concurrence entre les communes de l'agglomération pour l'attraction des entreprises liés aux différences de taux de taxe professionnelle et de clarifier la répartition des rôles entre les communes et l'intercommunalité concernant l'intervention économique et la gestion des grands équipements collectifs (sportifs, culturels, économiques, etc.).

Depuis la décentralisation, la mise en place de la TPU dans l'agglomération lyonnaise est ardemment souhaitée par certaines municipalités mal loties en activités économiques, particulièrement lorsqu'elles sont également confrontées à la difficile gestion des quartiers d'habitat social présents sur leur territoire. Fontaines-sur-Saône par exemple, cumule un taux de logement social supérieur à 30 % – ce qui implique un coût de dépenses important en matière d'équipements sociaux et éducatifs – et une configuration géographique de coteaux en bord de rivière, ne lui permettant pas d'accueillir beaucoup d'entreprises pourvoyeuses de taxe professionnelle sur son territoire (Linossier, 1998). Plus globalement, les différences de ressources fiscales sont importantes entre les communes de l'est de l'agglomération accueillant historiquement de nombreuses activités industrielles ou les communes centrales (Lyon, Villeurbanne, Caluire-et-Cuire) très attractives pour les implantations tertiaires, et les communes plus résidentielles de l'ouest de l'agglomération moins riches en activités économiques. L'instauration de la TPU favorise donc un certain rééquilibrage des ressources financières entre les municipalités grâce aux mécanismes de péréquation et de redistribution, permettant aux communes peu dotées en entreprises de bénéficier des effets positifs de la solidarité fiscale d'agglomération.

Dès fin 1999, la Communauté urbaine de Lyon charge une première commission spéciale d'étudier les conditions de mise en place de la TPU et d'exercice des nouvelles compétences à l'échelle intercommunale, puis de proposer des modalités pratiques d'organisation de cette réforme dans l'agglomération pour fin 2000. L'instauration progressive de la TPU communautaire à compter du 1^{er} janvier 2003 est rapidement réglée, selon un calendrier de mise en œuvre de la convergence des taux d'imposition municipaux

s'étalant jusqu'à 2008⁶ et une organisation de la péréquation financière entre les municipalités définie sous la forme d'attributions de compensation (plus de la moitié des recettes de TP du Grand Lyon reversées aux communes) et d'une dotation de solidarité communautaire (16 M€ de gains de TP reversés selon des modalités de direction choisies par le Conseil de communauté). Les communes perçoivent également directement environ 15 M€ correspondant à des reliquats de ressources TP.

Le Grand Lyon alloue ainsi des subventions à chaque commune en fonction de sa contribution à l'accueil des activités économiques, c'est-à-dire proportionnellement au montant de taxe professionnelle que son territoire recèle, mais aussi pour compenser les déséquilibres de ressources liées aux disparités de répartition des entreprises sur le territoire local. Ce mécanisme de solidarité intercommunale et d'harmonisation des taux d'imposition des entreprises favorise la disparition des logiques de concurrence entre communes dans l'attraction des implantations économiques. Il permet une mutualisation des gains grâce à la redistribution dirigée d'une part des recettes vers les communes défavorisées économiquement, mais aussi une mutualisation des risques de sinistres économiques (fermetures d'établissements, délocalisations, etc.) à l'échelle intercommunale. En uniformisant la pression fiscale sur les entreprises à l'échelle de l'agglomération, il annihile le risque d'inflation fiscale par rapport au système classique de fiscalité additionnelle municipale. Il fait cependant aussi planer la menace d'un désintérêt croissant des responsables municipaux pour les questions économiques, voire d'un rejet de celles-ci dès lors qu'elles ne représentent plus vraiment un enjeu de ressources pour leur commune, mais uniquement un potentiel de nuisances, notamment industrielles, et de consommation de surfaces constructibles au détriment de la fonction résidentielle. Les élus locaux tirent en effet leur légitimité politique et l'assurance de leur (ré)élection des habitants, non des entreprises...

2-2 Une source de clarification de la compétence économique intercommunale

Cette relance de l'intercommunalité impulsée par l'adoption de la TPU oblige aussi le Grand Lyon à préciser ses statuts et à organiser l'articulation des actions économiques et de gestion des grands équipements collectifs communautaires avec celles des communes membres. Une seconde commission spéciale missionnée par la mandature élue en 2001 poursuit donc les travaux engagés lors du mandat précédent, avec pour objectif d'actualiser les compétences déjà exercées par le Grand Lyon et de clarifier la répartition des rôles entre le niveau intercommunal et les municipalités, afin de permettre la sécurisation juridique des actions développées durant le plan de mandat 2001-2007 au regard du cadre légal. Elle est amenée à prendre en considération le principe de spécialité fonctionnelle, lié au statut particulier des EPCI qui ne bénéficient que d'une compétence d'attribution, contrairement aux collectivités territoriales qui disposent d'une compétence générale. Cela signifie que le Grand Lyon ne peut régler par ses délibérations que les affaires qui sont officiellement de sa compétence, c'est-à-dire celles dont la gestion lui a été expressément confiée par les municipalités membres, et non toute question d'intérêt public local comme c'est le cas pour les communes. La commission s'intéresse également au principe d'exclusivité, qui régit la répartition des compétences entre les différents niveaux d'institutions publiques. Il induit que toute compétence ou partie de compétence transférée à l'organisme communautaire ne peut plus être exercée par les municipalités sur le périmètre considéré : il devient le domaine de compétence exclusif de l'intercommunalité.

Les compétences de développement économique et de gestion des équipements culturels ou sportifs peuvent être partagées entre le niveau communal et le niveau intercommunal, à condition que soit clairement définie la ligne de partage permettant la répartition des tâches entre les deux échelons. Cette définition du mode de partition des compétences repose sur la notion d'intérêt communautaire, qui renvoie à l'échelle territoriale pertinente de gestion d'une problématique d'intervention particulière, correspondant dans le cas lyonnais à celle

⁶ Avec le rattachement de Givors et Grigny début 2007, l'application du taux unique de taxe professionnelle sur l'ensemble du territoire communautaire sera effective en 2010.

de l'agglomération intercommunale, c'est-à-dire au périmètre institutionnel du Grand Lyon. La notion d'intérêt communautaire, qui peut être rapprochée de celle d'intérêt général local développée en référence à la recherche de subsidiarité dans l'action publique (Faure, 1997 ; 2001), émerge dans le débat public local au début des années 2000, avec la possibilité d'élargir les compétences intercommunales à de nouveaux champs d'intervention. L'application de la TPU et la reconnaissance de nouvelles compétences intercommunales offrent ainsi l'opportunité au Grand Lyon de mener une politique de développement économique globale et clairement revendiquée, au nom d'un nouvel intérêt communautaire concernant l'intervention publique en faveur des entreprises.

Cependant, l'intérêt communautaire pour chaque domaine d'activités partagées est fixé par un vote du conseil communautaire puis par arrêté préfectoral, et non par un simple transfert de compétences de la part des communes. Cela suppose donc la réalisation au préalable d'un méticuleux travail d'inventaire des interventions engagées conjointement par l'organisme communautaire et les municipalités en matière de développement économique, afin de lever les incertitudes et les difficultés juridiques quant à la répartition des rôles et des missions entre les deux échelons.

L'audit destiné à solutionner l'ambiguïté historique concernant la légitimité légale de l'exercice de la compétence économique par le Grand Lyon est confié à un cabinet de consultants privé (KPMG, 2003). Il doit permettre de préciser les contours relativement flous de ce domaine d'action et de valider juridiquement les versements financiers réalisés par le Grand Lyon à ses différents partenaires dans la cadre de l'exercice de cette compétence (communes, CCIL, associations d'entreprises ou d'acteurs locaux, agences régionales thématiques, etc.). L'étude est réalisée sous la forme d'une enquête auprès des communes de l'agglomération, visant à recueillir leur avis sur le niveau pertinent et le mode de relation souhaité avec les services du Grand Lyon pour chaque type d'actions de développement économique⁷.

Les réponses expriment une certaine contradiction : les communes souhaitent maîtriser l'intervention économique sur leur territoire et continuer d'orienter les politiques d'aménagement, mais également renforcer le rôle du Grand Lyon en lui confiant l'exercice de tâches nouvelles et la prise en charge financière de nombreuses actions. Elles souhaitent aussi être fortement impliquées et associées aux interventions communautaires, par le biais d'une concertation étroite entre l'organisme intercommunal et le niveau local. Le futur dispositif doit ainsi nécessairement reposer sur un positionnement très clair des services du Grand Lyon sur les compétences communautaires abandonnées par les communes, et sur une organisation collective qui renforce les liens entre le Grand Lyon et les élus locaux pour l'exercice de la politique économique de l'agglomération.

Sur cette base, l'audit préconise la prise en charge des politiques en faveur de l'emploi et de l'insertion, du commerce de proximité, ainsi que de l'accueil et de l'orientation des chefs d'entreprises ou porteurs de projets par les services économiques municipaux. Un rôle significatif dans la définition des politiques d'aménagement, dans la proposition d'actions économiques spécifiques et dans la relation avec les entreprises est en outre dévolu aux élus locaux. Le niveau communautaire est en revanche considéré comme le mieux adapté pour gérer l'immobilier d'entreprises, les zones d'activité, les politiques de filières, la politique technopolitaine, la création d'entreprise, l'animation du tissu économique et la promotion économique du territoire.

Pour la prise en charge des autres domaines d'intervention économique territorialisés, le niveau pertinent dépend de la nature et de l'ampleur de l'action ou de la taille des entreprises concernées :

- Emploi de la main d'œuvre locale à travers la politique de filières,

⁷ Innovation et politique technopolitaine, politique de filières, création d'entreprises, immobilier d'entreprises commercial et non commercial, maintien et développement du tissu économique, animation des territoires, zones d'activité, politique commerciale et artisanale, promotion économique, politiques en faveur de l'emploi et de l'insertion.

- Amélioration de la mobilité et de la formation des demandeurs d'emplois de l'agglomération,
- Accompagnement des grandes entreprises dans leurs projets de développement et des territoires industriels en reconversion,
- Aide aux montages de projet et de financement lors des créations d'entreprises,
- Modalités de prise en compte des ambitions municipales de développement des zones d'activité (signalétique, éclairage public et espaces verts notamment),
- Organisation d'événements, de salons professionnels et autres forums économiques de grande ampleur permettant de promouvoir les entreprises et activités locales.

Afin de favoriser la collaboration entre les communes et les services du Grand Lyon, l'audit propose de faire exercer certaines compétences économiques à des structures intermédiaires de type associatif, grâce au recours à la sous-traitance dans la mise en œuvre des orientations. Il propose d'appuyer cette démarche sur la mise en place d'une organisation territorialisée de l'intervention communautaire à partir de « maisons de l'économie » implantées sur l'ensemble du territoire du Grand Lyon. Ce dispositif global, pragmatique et territorialisé doit permettre au Grand Lyon de répondre à plusieurs enjeux du développement économique local : proximité avec les élus locaux, les services municipaux et le tissu économique local, notamment en termes de lisibilité de l'action auprès de la « clientèle » d'entreprises ; satisfaction des besoins des entreprises⁸ en intégrant les spécificités territoriales locales ; satisfaction des attentes spécifiques des acteurs publics – essentiellement municipaux – sur le territoire, en matière de requalification des zones d'activité, d'accompagnement de la restructuration de filières ou de grandes entreprises, de politique technopolitaine et de renforcement des liens entre implantation d'entreprises et gestion de la main d'œuvre locale.

2-3 Un vecteur de légitimation de la territorialisation de la politique économique

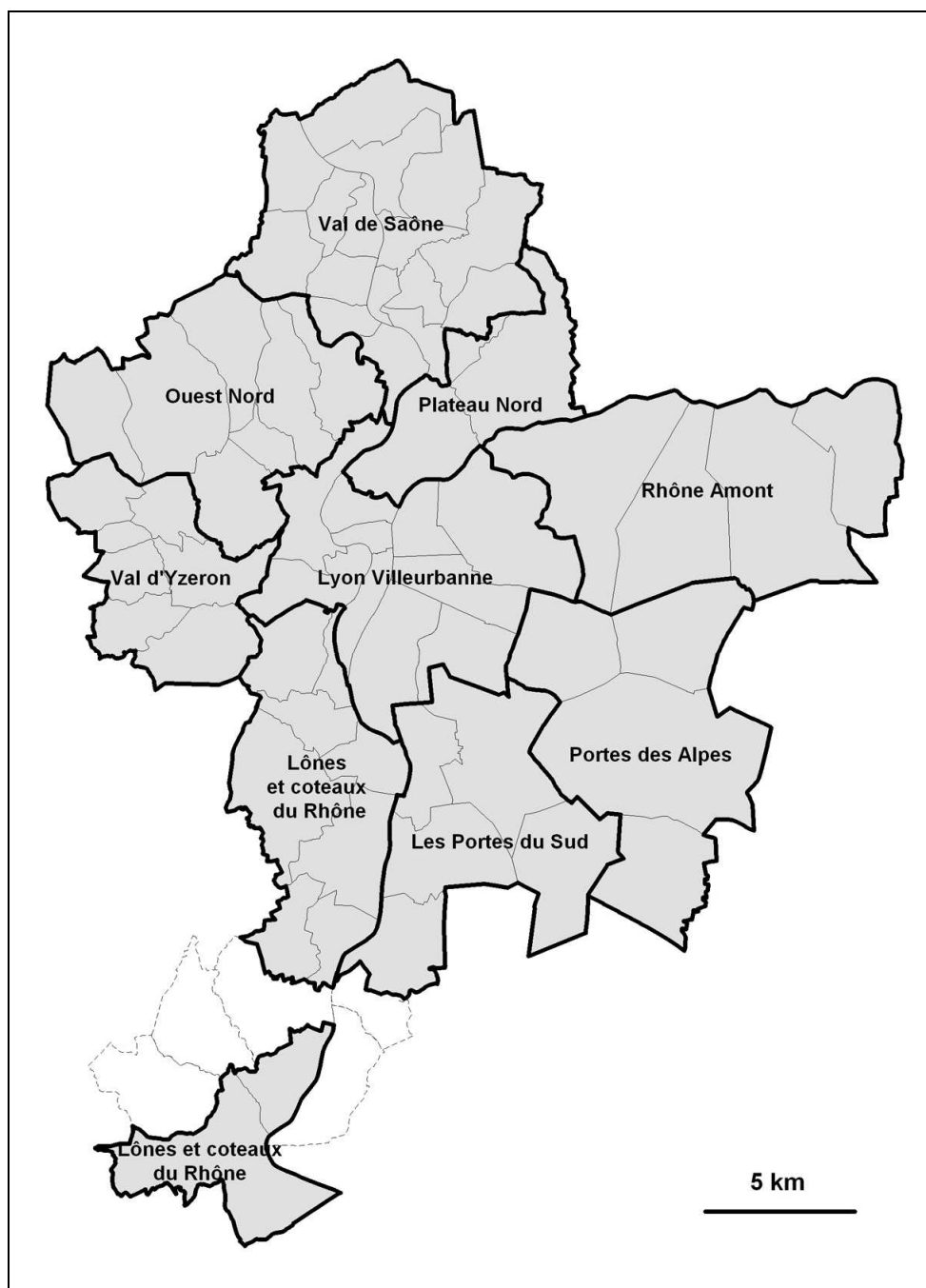
A travers cette proposition de territorialisation de la politique économique du Grand Lyon, l'audit ne fait en fait que confirmer et légitimer, sous le couvert d'une expertise extérieure, une démarche expérimentée par la DAEI depuis la fin des années 1990 et qu'elle souhaite généraliser à l'ensemble du périmètre de l'agglomération au début des années 2000 à la faveur de la mise en place de la TPU. Le Grand Lyon cherche en effet à mieux coordonner les projets d'aménagement de zones d'activités et la politique technopolitaine et de filières, c'est-à-dire les volets spatial et qualitatif de son intervention dans le champ de l'économie en recourant à des animateurs territoriaux. Alors que la loi « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004 fixe un délai d'un an aux EPCI existants pour procéder à l'arbitrage concernant l'intérêt économique communautaire et la répartition des tâches entre communes et intercommunalité, le Grand Lyon adopte dès juillet 2004 de nouveaux statuts actualisant l'exercice de ses compétences, sur la base de cet audit.

La clarification de la répartition des compétences économiques liée à l'adoption de la TPU apparaît ainsi comme une opportunité pour l'intercommunalité de légitimer une intégration des approches matérielles et immatérielles du développement économique fondée sur la territorialisation du dispositif d'intervention et le recours à la sous-traitance. Non seulement la politique économique du Grand Lyon y gagne en cohérence d'ensemble et en lisibilité, mais l'organisme communautaire peut asseoir de façon pérenne son leadership sur la gouvernance du développement économique dans l'agglomération, en justifiant son rôle de

⁸ Soutien à l'entrepreneuriat, accompagnement du marché foncier et immobilier et des projets d'implantation, d'extension, de délocalisation des entreprises, animation du territoire par la mise en réseau des acteurs et la valorisation des savoir-faire.

pilote au sein d'un système partenarial de définition et de mise en applications des actions économiques.

L'une des premières mesures concrètes mis en œuvre après l'adoption de la TPU par le Grand Lyon est en effet la généralisation de l'organisation territorialisée de la politique économique communautaire, expérimentée depuis 1998 à travers la mise en place d'animateurs territoriaux et technopolitains sur les sites économiques stratégiques de l'agglomération. Elle s'appuie sur le découpage du territoire intercommunal en neuf Conférences des Maires, véritable démarche d'innovation territoriale (Antheaume, Giraut, 2005) pour la mise en œuvre de politiques publiques dans l'agglomération lyonnaise (voir carte). Si cette nouvelle organisation du développement économique s'inspire du maillage territorial des antennes locales de la CCIL, elle renvoie d'abord à une logique de découpage de l'espace fondée sur les dynamiques politiques d'entente entre les maires et sur une réutilisation de la sectorisation géographique destinée à la gestion technique des services publics locaux (voirie, assainissement, propreté urbaine).



Les neuf Conférences des Maires de la Communauté urbaine de Lyon

Source : www.grandlyon.com/Conferences-des-maires.1390.0.html, 2008 (réalisation Claire COMBE)

D'un point de vue organisationnel, la territorialisation de la politique économique communautaire consiste en un vaste dispositif d'externalisation des fonctions d'animation et de gestion économiques de proximité auprès de différents types de structures partenaires du Grand Lyon, déjà présentes au niveau local. Celles-ci perçoivent des subventions de la part de l'EPCI afin de financer les actions à mettre en œuvre et les charges fonctionnement de chaque pôle de développement économique, notamment les postes des développeurs. Selon les territoires, le portage est assuré par un syndicat intercommunal, une association d'entreprises et/ou d'acteurs institutionnels, un comité de bassin d'emploi, l'antenne locale de la CCIL, la Chambre des Métiers ou encore une grande école publique sur les sites technopolitains. Des contrats adaptés aux contextes locaux fixent pour chaque territoire les modalités d'intervention économique et la répartition des tâches entre le Grand Lyon, les communes concernées et les autres partenaires économiques impliqués. Certaines conférences sont regroupées sous la gestion d'une même structure⁹ ; les cas de Lyon, Villeurbanne et de la Vallée de la Chimie sont également spécifiques, l'animation territoriale étant directement prise en charge par les services économiques municipaux ou ceux du Grand Lyon.

Le recours à la sous-traitance et à la contractualisation partenariale permis par ce système territorialisé représente une modalité de mise en application de la politique économique qui est très satisfaisante à plusieurs titres pour le Grand Lyon. L'externalisation des tâches les plus techniques permet de s'appuyer sur les compétences spécifiques très pointues des différents acteurs économiques, institutionnels, associatifs ou universitaires implantés sur le territoire, qui ne sont pas forcément maîtrisées en interne par les techniciens de la DAEI, et ainsi de mobiliser plus directement tous les partenaires autour de l'objectif de politique publique communautaire. Cette démarche s'inscrit également en cohérence avec la culture professionnelle résolument managériale de la DAEI, lui permettant en outre de mettre en œuvre les principes centraux du pragmatisme stratégique développé par les entreprises, que sont la flexibilité des dispositifs et l'externalisation des tâches subalternes d'exécution (Veltz, 2002), et d'apparaître ainsi comme un interlocuteur crédible à leurs yeux. Enfin, la sous-traitance présente le double avantage de répondre aux impératifs de gestion économe des fonds publics (pas d'augmentation de la masse salariale de l'organisme communautaire notamment), tout en favorisant la prise de leadership du Grand Lyon au sein du système d'acteurs local à travers la mise en œuvre et le pilotage du partenariat dans l'action publique.

2-4 Un argument de légitimation du leadership communautaire

Le principe de partenariat dans la conduite de la politique économique communautaire est au cœur du système de gouvernance économique de l'agglomération lyonnaise instauré en 2003 : Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise (GLEE), rassemblant la CCIL, la Chambre des métiers et de l'Artisanat du Rhône, le MEDEF Lyon-Rhône, la CGPME du Rhône et l'Université de Lyon autour du Grand Lyon. Ce dispositif d'alliance politique entre les principaux acteurs de l'économie lyonnaise constitue le deuxième élément significatif de la légitimation conférée par l'adoption de la TPU à l'implication de l'intercommunalité dans la conduite de la politique économique dans l'agglomération lyonnaise. Il concrétise la prise de leadership du Grand Lyon au sein du système d'acteurs local, voire sa tentation hégémonique sur la gestion des affaires économiques locales. L'organisme communautaire mène notamment des offensives visant à renforcer son contrôle sur la gestion certains grands équipements considérés comme stratégiques en termes de développement économique, comme l'aéroport international qui dépendait jusque là de la CCIL.

Le Grand Lyon est ainsi à l'origine de la création du Club des entrepreneurs pour l'aéroport Lyon Saint-Exupéry, mobilisant les forces économiques locales et régionales pour conduire des actions de lobbying auprès des autorités centrales et d'Air France. Celui-ci est imposé

⁹ Val d'Yzeron et Ouest Nord, Lônes et Côteaux du Rhône et Les Portes du Sud.

de fait à la CCIL, qui n'a d'autre choix que d'adhérer à l'association en tant que gestionnaire historique de l'aéroport. Il permet au Grand Lyon de conforter son influence au sein du système d'acteurs local et de revendiquer sa part de compétence dans la gestion du grand équipement d'agglomération en l'inscrivant dans le contenu de sa politique économique, au moment où un projet de loi prévoit la création de Sociétés d'Exploitation Aéroportuaires rassemblant à terme l'Etat, les CCI et les collectivités locales.

L'intercommunalité se positionne donc progressivement comme l'acteur dominant de la gouvernance économique lyonnaise, au détriment de ses partenaires représentant traditionnellement les intérêts économiques locaux. La CCIL surtout, mais également la Chambre des Métiers et les principaux syndicats patronaux se trouvent associés à la politique communautaire, au mieux en qualité de cotraitants, sinon en qualité de sous-traitants d'actions qui sont désormais labellisées « Grand Lyon ». La DAEI joue un rôle non négligeable dans la mise en œuvre technique et opérationnelle de cette stratégie hégémonique, en empiétant toujours plus sur les compétences et les prérogatives d'action des autres partenaires. L'atout le plus convainquant du Grand Lyon dans sa stratégie de prise de pouvoir au sein de la gouvernance économique local reste sa très grande capacité financière – plus de 1.6 milliard € de budget en 2008 –, qui lui permet de contrôler l'ensemble de la chaîne de mise en œuvre de la politique économique grâce au système des subventions, et donc d'imposer son point de vue et ses orientations à l'ensemble des acteurs économiques impliqués. L'esprit d'entreprise autrefois porté par les organismes de représentations des entreprises locaux est désormais incarné par le Grand Lyon (Linossier, 2006a).

La légitimité conférée au Grand Lyon par la TPU semble donc favoriser un positionnement de l'intervention communautaire au service de l'intérêt des entreprises. Cette gouvernance économique pilotée par l'organisme communautaire ne repose toutefois pas, pour le moment du moins, sur une représentation de la société civile dans son ensemble (syndicats de salariés, conseils de quartiers, habitants), car seuls participent au dispositif GLEE les organismes institutionnellement et traditionnellement reconnus comme des acteurs économiques sur la scène politique locale.

3- Les limites de l'intégration de l'intérêt des entreprises par l'intercommunalité

3-1 Intérêt économique versus intérêt général local

La légitimité du Grand Lyon à se saisir de la promotion et de la défense de l'intérêt économique patronal lui est essentiellement conférée par la TPU, c'est-à-dire par les impôts payés par les entreprises au niveau local, qui alimentent le budget communautaire pour une large part. Toutefois, si les produits liés à la TP perçus par l'intercommunalité s'élèvent à plus de 750 M€ par an, soit près de la moitié du budget 2008, la part réellement supportée par les entreprises est très nettement inférieure (environ 250 M€, soit moins de 25 % du budget communautaire)¹⁰. On peut donc s'interroger sur la pertinence d'un tel engagement au service des entreprises, d'autant qu'il induit des risques de conflit au sein même des services communautaires.

La démarche « Grands Comptes » mise en place en 2002 par la DAEI matérialise ce choix de favoriser l'intérêt des entreprises à travers l'intervention économique communautaire, au nom de leur contribution financière au budget intercommunal par le biais de la TP. Elle vise à nouer et à développer des relations de plus en plus directes et étroites entre le Grand Lyon et les plus grosses firmes implantées sur le territoire communautaire, au motif que les 25

¹⁰ Environ 1/3 des produits de TP sont directement supportés par l'Etat. De plus, les cotisations de TP étant plafonnées à 3,5 % de la valeur ajoutée, les dépassements sont remboursés aux entreprises par l'Etat (environ 25 % des produits de TP). Enfin, les entreprises déduisent de leur résultat soumis à l'impôt sur les sociétés la charge que représente la TP, soit une réduction d'encore 1/3 du poids réel de la TP pour les entreprises (source : www.grandlyon.com).

plus grandes d'entre elles totalisent plus du cinquième des bases de TP de l'agglomération. Cette démarche contribue non seulement au court-circuitage des structures de représentation des intérêts économiques locaux (chambres consulaires, syndicats patronaux), qui perdent ainsi de leur capacité d'influence traditionnelle au sein du système économique local, mais aussi à une dissociation croissante entre la logique propre du développement économique, mue pour une large part par l'intérêt particulier des entreprises, et la logique plus collective de l'aménagement et du développement urbains, liée à la poursuite d'une certaine forme d'intérêt général portée par les services d'urbanisme du Grand Lyon et partagée par l'ensemble de la population locale.

En effet, des difficultés de mise en cohérence des intérêts économiques défendus la DAEI avec les orientations urbanistiques définies par la Direction Générale au Développement Urbain (DGDU) surviennent, résultant directement du choix de favoriser l'intérêt des entreprises dans le cadre de la démarche « Grands Comptes ». L'Agenda 21 lyonnais prévoit par exemple d'intégrer les problématiques industrielles et environnementales au sein d'un même projet territorial, faisant du Couloir de la Chimie¹¹ un laboratoire en matière de développement durable : reconquête des bords du Rhône en aval de Lyon, redynamisation, évolution et diversification économique du site. Ce projet porté par la DGDU étant susceptible de contrecarrer les intérêts des grands comptes en présence (Raffinerie de Feyzin, établissements chimiques), la DAEI tente de donner des gages de non agression à leur encontre, en présentant de façon très prudente les travaux de requalification déjà entrepris par les services de voirie communautaires comme étant réalisés sans préjuger des évolutions à long terme du secteur.

A Villeurbanne, la répartition des zonages entre fonction résidentielle et activités économiques, définie par la DGDU dans le cadre du projet de renouvellement urbain qui accompagne la réalisation d'une nouvelle ligne de tramway, se heurte aux intérêts d'une grande entreprise du secteur énergétique implantée sur le périmètre du projet, soutenue par la DAEI en qualité de grand compte. Elle souhaite vendre 2.5 ha de terrain dont elle est propriétaire sur le site à des promoteurs immobiliers de logements, afin de se décharger du portage d'un patrimoine foncier dont elle n'a plus besoin tout en réalisant une intéressante opération financière. Ces terrains se trouvent cependant dans le secteur de l'opération prévu pour accueillir des activités et non sur la zone à vocation résidentielle. L'entreprise fait alors pression sur la DAEI pour obtenir un changement d'affectation des sols, arguant de difficultés économiques et d'une menace de délocalisation pour justifier sa volonté¹². La DAEI répercute la requête de l'entreprise avec insistance auprès de ses partenaires de la DGDU, au risque de bloquer le fonctionnement du groupe de travail chargé de la définition urbanistique du projet.

Le conflit est donc latent entre les services du Grand Lyon, en raison d'une perception différente de la limite entre défense de l'intérêt des entreprises et action publique d'intérêt général. Il met en évidence l'impossibilité de faire coïncider une logique trop partisane du développement économique avec la logique de l'aménagement urbain, qui se veut plus neutre et motivé par l'intérêt général local. Les techniciens de la DGDU et les élus municipaux acceptent mal la primauté donnée aux intérêts économiques particuliers au détriment de l'intérêt général au nom de la TPU, et les pressions exercées par la DAEI pour déroger aux décisions publiques validées en amont par les responsables politiques. L'intérêt général intègre entre autres l'intérêt des entreprises mais ne peut se réduire à celui-ci, ne serait-ce que pour des raisons de temporalité. Changer dans l'urgence l'affectation de terrains pour satisfaire l'intérêt immédiat d'une entreprise conduit à orienter durablement l'occupation des parcelles. Or, non seulement cette entreprise peut décider à tout moment

¹¹ Porte sud de l'agglomération, vaste zone industrielle coincée entre le Rhône et les coteaux, le long de l'A7, comprenant notamment la raffinerie de Feyzin et l'usine Rhodia.

¹² Cet établissement appartient à un groupe censé garantir le maintien des productions d'équipements électriques dans le giron public français. Fin 2004, il annonce pourtant la restructuration de cette branche d'activités : ouverture du capital aux investisseurs privés, suppression de postes, externalisation, cession ou délocalisation d'activités vers des pays à bas coûts de main d'œuvre.

de quitter l'agglomération, rendant vain l'effort de flexibilité consenti par la puissance publique au nom du dynamisme économique, mais il est aussi très difficile de modifier à nouveau l'usage des sols une fois occupés (Rousset, 2005).

3-2 La bipolarisation de l'intervention économique territorialisée

L'instauration de la TPU d'agglomération contribue également à l'accentuation de la tendance à la dissociation de l'intervention publique locale dans le champ de l'économie selon deux registres politiques et organisationnels différents : le développement économique compétitif, conçu et mis en œuvre en référence au fonctionnement de l'économie libérale hyperconcurrentielle ; le volet économique de la Politique de la Ville et le développement économique social et solidaire, pensés comme des approches alternatives et quelque peu en marge du système économique dominant. Cette bipolarisation de la politique économique territorialisée se calque en grande partie sur la coexistence des deux échelles territoriales de gestion des actions économiques dans l'agglomération : le niveau municipal et le niveau intercommunal.

Les communes, qui portent traditionnellement l'intérêt économique des habitants et des petits commerçants-artisans locaux, se focalisent ainsi essentiellement sur la gestion de l'emploi, l'insertion, la lutte contre le chômage, le management commercial des centres-villes et le volet économique de la Politique de la Ville dans l'agglomération. Le Grand Lyon se concentre en revanche sur les actions de développement économique plus stratégiques et de dimension métropolitaine, c'est-à-dire qui sont définies en fonction de l'intérêt des entreprises dans le jeu de la compétition économique mondialisée. Les nouveaux statuts communautaires adoptés en 2004, s'ils définissent avec précision les domaines d'intervention du Grand Lyon dans le fonctionnement de l'économie, éludent en effet la question de la participation de l'intercommunalité à la gestion des politiques en faveur de l'emploi et de l'insertion, malgré les préconisations de l'audit KPMG allant dans le sens d'une implication communautaire plus soutenue dans ce domaine pour renforcer l'action des municipalités. Ils se focalisent ainsi quasi exclusivement sur les domaines d'action relatifs au positionnement compétitif, à la promotion territoriale et à l'attractivité économique de l'agglomération, c'est-à-dire sur des interventions motivées par la poursuite de l'intérêt des entreprises dans un contexte concurrentiel.

Depuis 2005, plusieurs actions transversales ont cependant été définies par le Grand Lyon en matière d'insertion, d'emploi et de cohésion sociale : promotion de l'emploi et de l'insertion dans les marchés publics, insertion par la mobilité ou la culture, développement de l'économie sociale et solidaire, mise en place d'un observatoire et soutien à des initiatives locales. Ces plans territoriaux d'insertion par l'économie consistent toutefois plus à répondre aux besoins des entreprises locales en matière de ressources humaines qu'à favoriser l'entrée ou le retour dans l'emploi des populations en difficulté. Une seule personne (sur quarante) au sein de la DAEI assure la gestion de ces chantiers, qui restent ainsi en marge du vaste dispositif d'intervention économique en faveur des entreprises déployés par les services communautaires.

En outre, la gestion des Zones Franches Urbaines et des Zones de Redynamisation Urbaine, c'est-à-dire du volet économique de la Politique de la Ville, est encore principalement assurée par la DGDU du Grand Lyon et par les services municipaux, du fait du rattachement historique de la gestion des quartiers prioritaires (développement social urbain, contrats de ville, etc.) à la politique de développement urbain communautaire et aux domaines d'intervention sociale des communes. La DAEI n'offre qu'un relais d'information concernant ces dispositifs pour les porteurs de projets, à travers l'activité d'un chargé de mission « développement économique et insertion ». Ces procédures visent pourtant à faciliter les implantations et les créations d'entreprises dans les quartiers en difficulté, grâce à des exonérations de taxe professionnelle ou de cotisations sociales et à la mise en place de dispositifs d'accompagnement de projets.

Cette dissociation de fait constatée entre les deux conceptions du développement économique territorialisé concerne ainsi autant les échelles territoriales de conduite des

interventions que les référentiels de l'action, les réseaux d'acteurs et les outils ou procédures mis en œuvre. Des possibilités de convergence entre la sphère de l'intervention économique concurrentielle et la sphère économique et sociale sont toutefois envisageables à travers la similitude de la mission d'interface et des savoir-faire techniques propres aux nouveaux métiers du développement territorial que sont les animateurs et autres développeurs locaux (Linossier, 2004).

Conclusion

La reconnaissance conférée par l'adoption de la TPU au niveau intercommunal pour gérer le développement économique confirme et entérine la domination de l'enjeu économique sur les autres champs de politiques urbaines. L'urbanisme, la réalisation de grands équipements et l'action culturelle sont notamment de plus en plus conçus et mis en œuvre en référence, voire au service du développement économique territorial (Linossier, 2006b). Le territoire local est en effet désormais envisagé par les décideurs communautaires comme un potentiel de ressources, un ensemble d'avantages comparatifs concurrentiels (Porter, 1992), directement valorisables dans une perspective d'attractivité, de développement économique et de compétitivité. Selon cette approche résolument stratégique du développement territorial, toute action visant à modifier les attributs fonctionnels, urbains, sociaux ou qualitatifs du territoire local (urbanisme, infrastructures, équipements, etc.) est susceptible d'en améliorer l'attractivité économique et le positionnement concurrentiel sur le marché des territoires (Bouinot, Bermils, 1995 ; Bouinot, 2002).

Cette extension sectorielle, voire cette intégration fonctionnelle du domaine de la lutte économique aux autres champs de l'action publique territorialisée n'apporte cependant rien de nouveau au caractère intrinsèquement limité de l'intervention économique des pouvoirs publics locaux. Ils ne sont toujours pas en mesure d'exercer une véritable régulation du système économique – au sens de capacité des pouvoirs publics locaux à corriger les déséquilibres inhérents au fonctionnement du capitalisme libéral, tels que le renforcement des inégalités et de la polarisation socio-économique, la disparition des fonctions d'exécution ne nécessitant pas de formation spécialisée de la main d'œuvre, etc.

La régulation économique opérée par le Grand Lyon demeure une forme très partielle de régulation (Boyer, 1986 ; Julla, 1991), ancrée dans le territoire local et limitée de fait par la nature très indirecte des compétences d'intervention de l'intercommunalité dans le champ économique. La planification urbaine, l'aménagement du territoire et le développement économique tels qu'ils sont exercés par le niveau local, c'est-à-dire sans véritable capacité d'action ou de participation directe dans le jeu de l'économie, ne permettent pas de modifier le fonctionnement du système économique d'ensemble. Les leviers décisifs en matière de régulation économique se situent encore essentiellement au niveau de l'Etat, mais de plus en plus aussi au niveau européen et mondial.

L'intervention de la Communauté urbaine, comme pilote politique du système d'acteur local de développement économique et comme moyeu central du dispositif de mise en œuvre des actions, reste ainsi largement confinée dans l'accompagnement et la facilitation du fonctionnement des activités économiques sur le territoire. Elle s'inscrit dans une logique de poursuite des dynamiques à l'œuvre dans le fonctionnement du système économique hyperconcurrentiel mondialisé et d'adaptation du territoire local à ses exigences. L'adoption de la TPU ne fait donc que confirmer et légitimer cette posture d'intervention qui consiste à faciliter plus ou moins directement les conditions du développement économique sur le territoire, illustrant « *la propension des collectivités publiques à intégrer le concert de l'économie* » (Joye, 2002). Elle ne change pas fondamentalement le type de politique économique mise en œuvre dans l'agglomération lyonnaise.

Bibliographie

- Antheaume B., Giraut F., 2005, *Le territoire est mort, Vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement*, Paris : IRD Editions
- Bardet F., Jouve B., 1999, « Entreprise politique et territoriale à Lyon », *Sociologie du Travail*, n°41, pp.41-61
- Barge P., Barthélémy J.-R., Lorrain D., Micheau M., Langumier J.-F., 1983, *L'intervention économique de la commune*, Paris : Syros
- Biarez S., Kukawka P., 1986, *Crise et politiques locales. Les cas de Lyon et Saint Etienne*, Grenoble : IEP/CERAT
- Bouinot J., 2002, *La ville compétitive. Les clefs de la nouvelle gestion urbaine*, Paris : Economica
- Bouinot J., Bermils, B., 1995, *La gestion stratégique des villes. Entre compétition et coopération*, Paris : Armand Colin
- Boyer R., 1986, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, Paris : La Découverte
- Estèbe P. (coord.), 2003, « Politiques publiques et territoire : du territoire objet au territoire acteur », *Les Papiers du CIEU*, n°3, Toulouse : Centre Interdisciplinaire d'Etudes Urbaines
- Faure A. (dir.), 1997, *Territoire et subsidiarité : l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, Paris : L'Harmattan
- Faure A., 2001, « Dynamiques intercommunales, leadership et territoire. Le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ? », *Sciences de la société*, n°53, pp.11-24
- Guéranger D., Jouve B., 2003, « De l'urbanisme à la maïeutique : permanence et recomposition des politiques urbaines à Lyon », in Jouve B., Lefèvre C. (éd.), *Horizons métropolitains*, Lausanne : Presses Polytechniques Universitaires Romandes, pp.209-239
- Joye J.-F., 2002, *L'action économique territoriale. Outils juridiques et logiques d'acteurs*, Paris : L'Harmattan
- KPMG, 2003, *Communauté urbaine de Lyon. Analyse des modalités d'exercice de la compétence « développement économique – appui aux entreprises »*, Lyon : KPMG Secteur Public/Grand Lyon
- Linossier R., 1998, *Mémoires et identités des quartiers sociaux de Fontaines-sur-Saône*, TER Maîtrise Aménagement – Etudes urbaines, Lyon : IUL/Lyon 2
- Linossier R., 2006a, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques, acteurs, territoires*, Thèse de doctorat de Géographie, Aménagement et Urbanisme, Lyon : Université Lumière Lyon 2
- Linossier R., 2006b, « Culture et dépendances économiques à Lyon : de l'instrumentation à l'intégration de la politique culturelle, au service du développement économique et international de la métropole », in Boïno P. (Dir.), *Les services publics culturels au risque de la métropolisation : le cas de l'agglomération lyonnaise*, Lyon : IU/Lyon 2/PUCA
- Noir M., 1984, *Livre blanc sur le développement économique de Lyon*, Lyon : Ville de Lyon
- Poche B., Liochon P., 1978, *Pouvoir local et gestion de l'espace : une institution supraterritoriale, la Communauté urbaine de Lyon*, Grenoble : Université des Sciences sociales de Grenoble
- Porter M., 1992, *L'avantage concurrentiel*, Paris : Interéditions
- Rousset P., 2005, *Le développement économique selon le Grand Lyon : bilan d'une politique « transversale »*, Mémoire de stage Master Aménagement et Urbanisme, Lyon : IUL/Lyon 2
- SEPAL, 1992, *Lyon 2010, Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise*, Lyon : AGURCO/DDE/DDA
- Veltz P., 1978, *Histoire d'une réforme ambiguë : les plans d'occupation des sols*, Paris : Editions du CRU

Veltz P., 2002, *Des lieux et des liens. Politique du territoire à l'heure de la mondialisation*, La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube